

## ロシア制裁の実効性確保

日本海事新聞 202308

日本海事センター 企画研究部

上席研究員 中村 秀之

専門調査員 北島 佑樹

### ポイント:

- 1 「独自制裁」のロシア制裁には規模・統一性・法的根拠に「弱み」
- 2 制裁実施国は第三国との関係で試行錯誤を重ねる
- 3 「制裁逃れ」の大規模化により、実効性確保に課題

### はじめに

ロシアによるウクライナ侵攻に対して各国の経済制裁（いわゆる「ロシア制裁」）が行われているが、「ダークフリート」などの制裁の実効性を弱める動きも報じられてきた。そこで本稿ではそもそも「制裁」とは何か（1.）、ロシア制裁の「弱さ」とそれがもたらす「複雑さ」（2.）、海運業界における制裁の履行が抱える問題（3.）について解説する。

### 1. 「制裁」とは何か？

「制裁」という用語は、ある国（例えば日本や米国）が、不当もしくは違法な行動をしている他の国（例えばロシアや北朝鮮、イランなど）に対して主に経済的な不利益を課す措置といった意味で広く使われているが、国連の安全保障理事会（安保理）決議に基づく「安保理制裁」と安保理決議に基づかない各国の「独自制裁」の二種類に大きく分類される。

#### (1) 安保理制裁

国連の安保理が決議する強制措置である。安保理制裁の採択には安保理のいずれの常任理事国も反対しないことが条件となる。常任理事国であるロシアは安保理決議の採択を阻止でき（拒否権）、安保理がロシア制裁を決議する可能性は事実上ゼロである。とはいえ、安保理制裁は①国連のすべての加盟国は安保理が決定した内容の制裁を実施する義務を負う（制裁規模の大きさ）、②安保理が制裁の内容を決定するため、制裁の内容は基本的に統一される（制裁内容の統一性）、③国連安保理の決定は通常の条約の規定内容や国際法規則よりも優先されるため、制裁を実施した結果他国との条約などに違反したとしても問題が生じることが少ない（制裁の法的根拠）、といった点で「強い」制裁である。

#### (2) 独自制裁

これに対し、今回行われているロシア制裁は各国が自らの判断に基づいて行う独自制裁である。独自制裁は安保理決議が採択されない場合にも制裁を実施できるという点で手続的な柔軟性を有するが、①制裁の実施は各国が個別に判断するため、様々な理由で制裁を行

わない国家が増えればその分だけ制裁の規模や効果が小さくなる（制裁規模の小ささ）、②各国の方針や政策、決定のスピードによって制裁の内容にばらつきが生じる（制裁内容の不統一性）。このことは制裁措置そのものの全体像把握を困難にするうえ、制裁の抜け穴を生み出しやすいという点で制裁の効果を弱めてしまう。③安保理制裁とは異なり、独自制裁は通常の条約や国際法規則に優先されるわけではないため、制裁措置は他の条約や国際法規則と整合するものでなければならない。そのため、独自制裁で取りうるのは他の条約や国際法規則に違反しない措置か、違反したとしても例外規則などによって法的に許容されるような措置に限られる（制裁の法的根拠）、といった「弱さ」を抱える点で安保理制裁とは対照的である。

図1 安保理制裁と独自制裁の例

安保理制裁の例	主な独自制裁の例
<ul style="list-style-type: none"> <li>・南ローデシア（現ジンバブエ）の英国からの一方的独立に対する制裁（1966年～1979年）</li> <li>・南アフリカに対する武器禁輸（1977年～1994年）</li> <li>・イラクのクウェート侵攻などに対する制裁（1990年～）</li> <li>・北朝鮮のミサイル発射・核開発などに対する制裁（2006年～）</li> <li>・イランのウラン濃縮活動などに対する制裁（2006年～）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ロシアのウクライナ侵攻に対する各国の制裁（2022年～）</li> <li>・シリア内戦に対する各国の制裁（2011年～）</li> <li>・イランアメリカ大使館人質事件などに対する米国の制裁（1979年～）</li> <li>・ミャンマーに対する米国やEUの制裁（2021年～）</li> </ul>

## 2.ロシア制裁の「弱さ」と実施範囲をめぐる「複雑さ」

ロシア制裁は「独自制裁」であり、制裁実施国は米国や欧州諸国、日本、韓国、台湾、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドなど40か国程度にとどまるなど「弱さ」を抱える。この状況下で制裁の効果を最大限発揮するためには、制裁の実質的效果を制裁に参加していない国に及ぼすことが必要である。しかし、そのような効果を持つ制裁は、制裁に参加していない国々との摩擦を招くのみならず、ロシア制裁に関してはエネルギー価格の高騰によってロシアのエネルギー輸出による収益を増やしてしまう結果にすらなりかねない。制裁の実質的效果の範囲拡大をめぐる制裁実施国の試行錯誤は、(1)ロシア産肥料・石炭の保険付保をめぐる混乱、(2)ロシア産原油・石油製品に対するプライス・キャップ、(3)EUの第11次制裁などの過程で現れており、ロシア制裁の対象や範囲を複雑にする原因となっている。

### (1)ロシア産肥料・石炭の保険付保をめぐる混乱

EUは2022年8月10日付の規則833/2014に関するFAQにおいて制裁規則の新解釈を公表し、EU圏のあらゆる保険会社に対してロシア産肥料や石炭等の輸送についてはEU域外への輸送であっても保険・再保険を提供することを禁止した。EUは理由として、EU域外への輸送を認めれば「禁止の目的を大きく逸脱し、重大な抜け穴を作ることになる」ことを挙げた。海事条約上加入を義務付けられているP&I保険については、全世界の商船の90%以上（船腹量ベース）が欧州圏の再保険者を中心に構築されている再保険プログラムに加入していることから、この措置は事実上EUが世界中の国々に対してロシア産肥料や石炭の禁輸を強いるものとなり、混乱や反発が生じた。その後EUは、「制裁が世界中の第三国、特に発展途上国の食糧およびエネルギーの安全保障に影響を与えるのを回避することを約束する」として方針を修正し、EU域外への輸送については保険提供を認めた。本件は制裁実施国が直面している、制裁の実効性確保（拡大）と第三国との協調の間のジレンマとともに、規則のFAQまで確認しなければ制裁の範囲がEU域内に留まるか、世界中に及ぶかを確定できないというロシア制裁の複雑さを示している。

### (2)ロシア産石油に対するプライス・キャップ制度（上限価格措置）

ロシア産石油についても肥料や石炭と同様の試行錯誤がなされた。G7諸国及びEU、オーストラリアなどは2022年12月よりロシア産原油、2023年2月よりロシア産石油製品について、輸送および関連サービスの提供を禁止した。この措置には保険提供も含まれるほか、制裁実施国のみならず、制裁実施国以外への輸送も対象となる。上述したように全世界の商船の大半は欧州圏で再保険を手配しているため、この措置の影響は世界中の海上輸送に及ぶ。他方でこの措置には「プライス・キャップ制度」として知られている重要な例外がある。これは、定められた上限価格以下で販売された場合はロシア産原油・石油製品であっても例外的に取引を認めるもので、荷主・銀行・傭船者・船主・保険会社などに対し、貨物価格の確認（困難な場合には宣誓書の取得）を義務付けている。このような制裁の目的については「世界的なエネルギー価格の高騰を防ぎつつ、ロシアのエネルギー収入を減少させること」と説明されている。すなわち単にロシア産石油の輸送に関して保険付保を禁じるだけでは、保険の影響力を通じて、制裁実施国が制裁を実施していない国にまでロシア産原油や石油製品の禁輸を事実上強いるものとなりかねなかったことに配慮したのである。

### (3)EUの第11次ロシア制裁

ウクライナ侵攻に伴うロシア制裁以前から、独自制裁の影響力を拡大する、あるいは制裁回避を防ぐ試みが行われてきた。そのような措置として有名なのが米国の「二次的制裁」措置である。通常の金融制裁では制裁対象者との金融取引が禁じられるが、米国の制裁措置の場合であれば、その対象者は米国人あるいは米国領域内での制裁対象者との取引をする者と考えられる。しかし、米国の二次的制裁では、外国人が米国外で制裁対象者や制裁対象者

が 50%以上の株式などを保有している企業などとの取引を行った場合、そういった外国人をも制裁対象と扱うとしている。違反者に対する措置は様々だが、一般には米国人との取引やドル決済の禁止、米国内の口座・資産凍結といった措置が取られる。この二次的制裁は米国の外交政策に外国人・外国企業を従わせ、外国の外交政策に干渉するものともいえるため、とりわけ EU は、1996 年に「ブロックリング規則」を制定し域内企業が米国の独自制裁に参加することを禁じるなど、二次的制裁に強く反対してきた。

しかしながら EU はロシア制裁の制裁逃れが相次いでいることを受けて、2023 年の対ロシア第 10 次・第 11 次制裁において二次的制裁に近い措置を講じることを余儀なくされている。海運業との関連ではもとよりプライス・キャップ制度に違反した場合に保険付保が取り消される恐れがあることが実質的な二次的制裁に当たるともいえるが、第 11 次制裁ではさらに違反の疑いが合理的にあるとされた船舶の EU 寄港が禁じられた。また、注目されるのは第 11 次制裁において第三国である中国、ウズベキスタン、UAE、シリア、アルメニアの団体に対する禁輸措置や、制裁回避の疑いが継続的かつ強い諸外国に対して、貿易制限や制裁対象者としての指定を可能とすることが盛り込まれたことである。ドルの通用力による二次的制裁を進める米国に対し、欧州は保険などの関連サービス、貿易制限を通じて制裁を実施していない国に制裁の影響を及ぼそうとしていると言える。とはいえ EU の第 11 次制裁については、禁輸措置対象団体の指定に関して直前で中国企業が指定対象から除外されるなどの混乱が生じたと報じられたほか、諸外国への禁輸についてもあくまで「例外的かつ最終的な手段」とされるなど、EU の制裁が制裁を実施していない国々との間に対立を引き起こさないよう調整が続いている。

### 3. 海運業界における制裁の履行

2. では制裁の網を世界中に被せようとする試みを見てきた。しかし、このような措置は実際に守られなければ絵に描いた餅である。海運業と関連する制裁逃れの手法は AIS をオフにすることや位置の偽装、公海での STS を通じた船積書類等の偽装、旗国の頻繁な変更や虚偽の船籍登録、所有者・運航者の匿名化があるが、これらはイラン制裁、北朝鮮制裁などの安保理制裁における制裁回避や違法漁業（IUU 漁業）などでも問題となるなど、目新しいものではない。今回のロシア制裁で注目されるのはその規模である。昨年 2 月の開戦以来、「ダークフリート」等と呼ばれる制裁回避の疑いのある船舶は数百隻規模に増加し、「ガティックシップマネジメント」という所有や運航の実態、資金源の不明な企業がわずか 1 年半の間に 50 隻以上の中古タンカー（16 億ドル相当）を購入して制裁逃れと思しき活動に投入していたことも報じられた（現在同社の船隊は複数の後継企業に分散されたと報じられている）。ロシア産石油の価格が上述のプライス・キャップ制度の上限価格を上回りつつある中で、ダークフリートの動向が注目される。

制裁逃れに対しては、公的な規制や契約条項による制裁の実施によって対応がなされているが、ロシア制裁が独自制裁であることもあり、それぞれ限界を抱えている。まず、公的

な規制は、旗国や、STS が領海などで行われる場合には沿岸国、制裁実施国に寄港した場合は寄港国によって行われる。しかし、旗国による規制については旗国が取締の意思・能力を欠いている場合や、船会社が旗国を頻繁に変更することで取締りを逃れる場合がある。また、旗国が制裁逃れの疑いのある船舶を登録簿から抹消しても、それらの船が取締意思のより希薄な国や制裁を実施していない国に船籍を移すことで制裁逃れを続けていることも明らかになっている。また、沿岸国や寄港国による取締りについても、制裁逃れの STS は公海上で行われることが多いために旗国以外の国による規制が難しいほか、仮に制裁回避が疑われる船舶が偶然制裁実施国に寄港したとしても、当局がいかなる措置をとることができるかは具体的な状況や証拠などの有無に左右される。実際、当局が上述のガティック社に関わる船舶の出港を認めた事例もある。

契約条項による制裁の実施としては、制裁違反が保険契約や傭船契約の解除や船級の喪失、金融等からの排除を招くことが挙げられる。このことはグローバルな海運マーケットから制裁違反の船舶を「閉め出す」ことにつながるため、制裁の履行確保において重要な役割を担っていた。しかしロシア制裁はあくまで独自制裁であるため、仮に制裁実施国の船級協会や保険、金融、傭船者などから排除されたとしても、制裁を実施していない国の船級協会、保険会社との契約などに切り替えることで合法的に制裁の影響を回避することができる。一部の推計ではダークフリートは世界の海上輸送の 10%以上を占めると指摘されており、グローバルな海運マーケットからの排除がもつ制裁逃れ抑止機能は、参加国が限定的な独自制裁についてはそれほど強くないことを示している。

ダークフリートの増加はロシア制裁の効果をさらに弱めることにつながるが、その影響はそれだけにとどまらない。このような船舶には船舶管理や保険付保が行き届いていない老朽船も多く、事故が頻発しており、中古タンカー「パブロ」が本年 5 月にマレーシア沖で起こした爆発・燃料油流出事故では事故後に所有者や保険会社が名乗り出ずに救助作業や油濁防除作業が滞った。本件はバラスト航海中の事故であったものの、本船が仮に原油等を積載していた場合には IOPC 基金が補償を求められる可能性があるなど、拠出者である石油業界が制裁逃れのリスクを肩代わりすることにもなりかねないことが示された。制裁逃れの一環として行われる運航実態の隠蔽は事故対応や損害の補償を妨げるとともに、長期的には世界的な油濁補償の枠組みを弱体化させかねないリスクを海運業界を含む関連業界全体に負わせているのである。

## 5. おわりに

本稿ではロシア制裁が制裁を実施していない国との関係で複雑なものとなっていることや、履行確保に様々な問題を抱えていることを紹介してきた。日本の海運企業との関連では 1. や 2. で示したように単に制裁リストや資本関係、禁輸品目を照合するだけではなく、どの国の制裁がどの範囲に適用されるのかを丁寧に確認していく必要があるとともに、今後各国が 3. で見たような制裁逃れに対する対策を厳格化させていくのか、そのような場合どの

ような影響が生じるかが注目される。